

# 特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律 (令和3年5月10日法律第31号)

権 奇 法

## 1. はじめに

「平成27年9月関東・東北豪雨」、「平成28年北海道・東北地方災害」、「平成29年7月九州北部豪雨」、「平成30年7月西日本豪雨」、「令和元年東日本台風」、さらには「令和2年7月豪雨」などでみるように、近年、これまで経験したことのないような豪雨が、毎年のように全国各地で発生している。これらの豪雨により、深刻な水害や土砂災害が発生し甚大な被害をもたらしている。このような水災害は、気候変動に起因する短時間強雨及び降水量の増加によるものであり、気候変動を踏まえた水災害予防のための施設整備が急務となっていることは言うまでもない。しかしながら、これらの施設整備の現状は、治水計画における長期的な整備目標の水準（河川整備基本方針）に比べると相当低いのが現状である<sup>(1)</sup>。さらに、気候変動を踏まえた計画・基準等の見直し及びあらゆる関係者が協働して流域全体で行う「流域治水」への転換が強く要請されている。このような要請に対応するための法整備の一環として、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案」が令和3年4月28日、参議院本会議において可決・成立し、同5月10日、法律第31号として公布された。

特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案は、流域治水の実効性を高め、強力に推進するための「流域治水関連法」として、①特定都市河川法、②河川法、③下水

---

(1) 例えば、河川の場合、河道掘削、堤防整備、堤防強化、耐震対策、ダムの事前放流の推進、ダム・遊水地の整備等を実施するための中長期目標として、「関係者と協働し、ハード・ソフト一体となり、戦後最大洪水や近年災害の洪水等に対応する事前防災対策を推進し、浸水被害を軽減する」を掲げているが、現時点における達成率は、1級河川（戦後最大洪水等に対応した河川の整備率）の場合は約65%、2級河川（近年災害の洪水等に対応した河川の整備率）の場合は約62%（いずれも令和元年度）と低い状況である。内閣官房「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策に関する中長期目標一覧」。

道法、④水防法、⑤土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律、⑥都市計画法、⑦防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律、⑧都市緑地法、⑨建築基準法の計9本の法律を改正するものであり、①流域治水の計画・体制の強化、②被害対象を減少させるための対策、③氾濫をできるだけ防ぐための対策、④被害の軽減、早期復旧、復興のための対策を四つの柱とするものである。

以下、本稿では、法改正の背景と法律案提出までの経緯を確認し、主な改正内容と国会における審議内容を整理したうえで、地方公共団体への影響と課題について触れることとする。

## 2. 法案提出の背景と経緯

### (1) 気候変動や近年の水災害を踏まえたこれまでの対策（社会資本整備審議会答申「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について～あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な『流域治水』への転換～」（令和2年7月）より）

平成19年8月、社会資本整備審議会河川分科会に「気候変動に適応した治水対策検討小委員会」が設置され、2回にわたって「気候変動に適応する治水対策のあり方について」（平成18年）および「水災害分野における気候変動適応策のあり方について」（平成25年12月）が諮問された。これらの諮問に対する答申（平成20年および平成27年8月）を踏まえ、施設の能力を上回る外力に対しても命を守るための施策等の充実を図った。また、平成27年の水防法の改正により、想定最大規模外力による浸水想定区域（洪水、高潮、雨水出水）の指定や避難確保計画の策定促進等を行った。

平成27年9月の関東・東北豪雨災害を受け、「施設の能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」との考えの下、社会全体でハード・ソフト一体となった防災・減災対策に取り組む「水防災意識社会」の再構築を推進することとした。

平成28年8月の北海道・東北豪雨災害では、東北地方の県管理河川の氾濫で社会福祉施設、学校、医療施設等の要配慮者利用施設の入所者が逃げ遅れにより犠牲となったことを受け、水防法や河川法を改正し、都道府県が管理する中小河川における取組を強化した。

平成30年7月豪雨においては、人的被害に加えて甚大な経済被害が発生したことか

ら、「水防災意識社会」の再構築を加速させるため、緊急的に実施すべき対策をとりまとめた。

平成30年7月豪雨のほか、台風第21号、北海道胆振東部地震をはじめとする近年の自然災害により、国民の生活・経済に欠かせない重要なインフラがその機能を喪失し、大きな影響を及ぼす事態が発生したことを踏まえ、「重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議」において、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」がとりまとめられ（平成30年12月14日閣議決定）、令和2年度までの3年間で集中的に実施することとされた。

令和2年7月、水災害を含むあらゆる自然災害への対策に係る施策を省全体で取りまとめた「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」（「防災・減災プロジェクト」）の主要施策として、「あらゆる関係者により流域全体で行う『流域治水』への転換」を位置付け、河川関連法制の見直しなど必要な政策を速やかに措置することとした。

また、「防災・減災プロジェクト」において、全国の一級水系を対象として、戦後最大規模洪水に対応する対策等をベースとした「流域治水プロジェクト」を令和2年度末までに策定することとされ、同プロジェクトの策定のため、国・都道府県・市町村等による協議会が設置され、協議が進められている。

令和2年10月、「流域治水」の推進に向けた関係行政機関相互の緊密な連携・協力の下、総合的な検討を行うため、「流域治水の推進に向けた関係省庁実務者会議」が開催された。また、同月、国土交通省と厚生労働省による「令和2年7月豪雨災害を踏まえた高齢者福祉施設の避難確保に関する検討会」が開催され、高齢者福祉施設の避難の実効性を確保する方策の取りまとめに向けた検討が進められ、令和3年3月31日、取りまとめを公表した。

## **（2） 法案作成に向けた政府における検討 ― 社会資本整備審議会河川分科会「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」における議論**

令和元年10月、国土交通大臣から社会資本整備審議会に対して、「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」が諮問され、同年11月に、河川分科会に設置された「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」における議論を経て、令和2年7月、「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について～あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な『流域治水』への転換～」（以下、「答申」という。）が取りまとめられた。同答申においては、激甚な被害をもたらした近年の災害及び気候変動の状

況並びに人口減少と少子高齢化の進行による地域社会の変化、これからの国土形成、SDGs（持続可能な開発目標）における国際目標、Society5.0の実現に向けた技術革新、新型コロナウイルス感染症を契機とした新たな生活様式への転換といった社会の状況を踏まえ、新しい水災害対策の方向性として、「水災害対策を過去の現象から気候変動を考慮したものへ転換」及び「『流域治水』への転換」が提示された。

そして、「水災害対策を過去の現象から気候変動を考慮したものへ転換」<sup>(2)</sup>に関して、「気候変動によってこれまでとは異なる現象が将来発生することが想定され、これまでの手法では気候変動によって度々計画の見直しや施設の補強等、非効率な対応が必要となる。このため、過去に発生した現象に基づくものではなく、あらかじめ気候変動によって将来発生することが想定される現象を予測し、それに基づく水災害対策を講じることを基本とするべきである。」とした。そのためには気候変動の影響を治水計画等へ反映し、地域の目標安全度を確保する必要があるとし、具体的には、①河川整備基本方針の基本高水、②河川整備計画の目標流量、③下水道計画における計画雨水量、④砂防事業の計画において取り扱う生産土砂量、⑤海岸保全の目標とする潮位等、⑥総合的な土砂管理の「計画・基準類の見直し」を挙げている。さらに、「設計基準等への反映により手戻りのない対策を促進」する必要があるとし、施設の新設にあたっては、気候変動による外力の増大を考慮して設計を行う必要があるとするほか、浸水想定区域図に用いている想定最大外力の設定手法の見直しが必要であるとした。

次に、「『流域治水』への転換」に関しては、これまで進められてきた、施設能力を超過する洪水が発生することを前提に、社会全体で洪水に備える「水防災意識社会」の再構築の取組をさらに一歩進め、気候変動による影響や社会の変化などを踏まえ、住民一人ひとりに至るまで社会のあらゆる関係者が、意識・行動・仕組みに防災・減災を考慮することが当たり前となる、防災・減災が主流となる社会の形成を目指し、流域全員が協働して流域全体で行う持続可能な「流域治水」への転換を提唱している。

「流域治水」の定義について、同答申は、「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が

---

(2) これまでの治水計画の目標で対象とする流量の決め方については、戦前の既往最大洪水を基準に決定する方式から、昭和29年には過去の水文資料の蓄積データから年超過確率を「1/100」とした上で策定する方式に、さらに昭和33年には「計画対象地域の重要度に応じて年超過確率を考慮する」という概念が導入されていた。平成27年の水防法の改正において、想定最大規模降雨を年超過確率「1/1,000」として洪水浸水想定区域を設定するようになった。

主体となつて行う対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その流域全員が協働して、①氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策、を総合的かつ多層的に取り組む」こととしている。

具体的に、まず「氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策」について、ハザード対応として、河川管理者等による治水施設の整備等の取組をこれまで以上に加速化させるとともに、これまでは直接には関わってこなかった関係者にも協力を求め、流域における関係者の協力を得るための協議の場の設置等の環境整備を進めるとともに、流域の特性も踏まえて、利水ダム等の事前放流の本格化、市街化が著しい河川流域で進めてきた地方公共団体や個人・民間企業等による雨水貯留浸透施設の整備の全国展開、保水・遊水機能を有する土地の保全等を進め、効果を早期に発現させ、治水安全度の向上や流域の水災害リスクの軽減を図るべきである。

次に、「被害対象を減少させるための対策」について、水災害のリスクが高い区域の土地利用や建物構造の規制等が実施されてきたが、依然としてこれらの区域で新たな開発が進み、氾濫により浸水被害が発生している。このため、まちづくり部局等の施策と連携し、水災害対策と「コンパクト・プラス・ネットワーク」とを連動させ、水災害リスクがより低い区域への誘導・住まい方の工夫を推進していくことが必要であり、まちづくりにおける活用を見据えた水災害リスク情報の充実を図る必要がある。

また、被害の軽減、早期復旧・復興のための対策について、避難体制の強化や経済被害軽減のための対策を進めてきたが、これまでの取組の深化及び水平展開を図るとともに、現在水災害リスク情報が明らかにされていない地帯の解消等による避難体制の強化、BCP（事業継続計画）の作成等による経済被害軽減、官民一体となった被災地の早期復旧・復興の体制強化を図る必要があるとした。

### （３） 閣議決定と法案の提出

令和２年７月閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2020」において、「気候変動による降雨量増大や海面上昇等を踏まえた水害・土砂災害対策や高潮・高波対策として、防災気象情報の高度化、堤防・ダム・砂防堰堤（えんてい）・ため池の整備、利水ダムを含む既存ダムの洪水調節機能の強化、自然の持つ機能の活用、浸水被害防止対策、住まい方の工夫など、あらゆる関係者による流域全体での対策を実施する。」と明記された。

また、同年12月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化5か年加速化対策」においては、人命・財産の被害を防止・最小化するための対策の一つとして、流域治水対策（河川、下水道、砂防、海岸、農業水利施設の整備、水田の貯留機能向上及び国有地を活用した遊水地・貯留施設の整備加速）が明記された。

以上のような経緯を経て、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案」が、令和3年2月2日閣議決定され、同日、議案第18号として第204回国会に提出された。

### 3. 法案の内容

#### (1) 法案の概要

本法案は、上記「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」答申の内容を踏まえた四つの柱で構成されている。それは、「流域治水の計画・体制の強化」、「氾濫をできるだけ防ぐための対策」、「被害対象を減少させるための対策」、「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」である。

一つ目の「流域治水の計画・体制の強化」に関しては、特定都市河川法を改正し、流域水害対策計画を活用する対象河川を拡大するとともに、流域水害対策にかかる協議会の創設と計画の充実を定めている。

二つ目の「被害対象を減少させるための対策」に関しては、河川法、下水道法、特定都市河川法、都市計画法、都市緑地法を改正することで、河川や下水道における対策の強化と流域における雨水貯留対策の強化を図っている。具体的には利水ダムの事前放流の拡大を図るための協議会の創設、下水道計画に浸水被害を防ぐべき目標降雨を位置付け、下水道の樋門の操作ルールの策定を義務付けるなどの措置を講じている。

三つ目の「被害対象を減少させるための対策」には、まちづくり関係の項目が多く含まれている。特定都市河川法、都市計画法、防災集団移転特別措置法、建築基準法を改正することで、水防災に対応してまちづくりとの連携と住まい方の工夫に関する事項が盛り込まれている。具体的には、まず、浸水被害防止区域を創設し、住宅や要配慮者施設の安全を事前に確認する許可制としている。また、危険エリアからの移転を促進するため、防災集団移転促進事業のエリア要件を拡充した。さらに、市街地の安全を強化するため、災害時の避難先となる拠点の整備や地区単位の浸水対策の強化

を図っている。

四つ目の「被害の軽減、早期復旧・復興のための対策」に関しては、ハザードマップの作成対象を中小河川まで拡大し、リスク情報の空白域の解消を図っている。また、要配慮者利用施設における避難計画の作成や訓練に対して、市町村が助言や勧告をすることができるようにし、避難の実効性の確保を図っている。さらに、早期復旧・復興を可能にするため、国土交通大臣の権限代行の範囲を拡大して、土砂の撤去を権限代行の対象に含め、準用河川を権限代行の対象河川に追加した。

以上のような対策を講じることで、気候変動による降雨量の増加に対応した流域治水の実現を目標としている。K P I（重要業績評価指標）としては、浸水想定区域を設定する河川数を、2020年の2,092河川から2025年までに17,000河川に増やすことを目標としている<sup>(3)</sup>。

## （2） 特定都市河川法の改正

### 1） 「特定都市河川」の定義の拡大

特定都市河川の定義は、①都市部を流れる一級河川又は二級河川であること、②その流域において著しい浸水被害が発生し、又はそのおそれがあること、③河道又は洪水調節ダムの整備による浸水被害の防止が市街化の進展により困難であることのいずれの要件にも該当する河川のうち、国土交通大臣又は都道府県知事が区間を限って指定するものとされていた。改正案は、③の河道又は洪水調節ダムの整備による浸水被害の防止が困難である要因に、「市街化の進展」に加え「接続する河川の状況もしくは自然的条件の特殊性等」を追加した（第2条）。

特定都市河川法は、河川管理者、下水道管理者、地方公共団体が共同で「流域水害対策計画」を定めることを義務付け（第4条）、土地の形質変更や舗装など雨水の流出量を増加させる行為に対する許可制（第30条）などの規制を定めている。しかし、同法は、急激な市街化に伴う河川への流出量の増大に対して治水安全度を確保することを目的としているため、その対象として指定されている「特定都市河川」（8水系64河川）はいずれも大都市又はその周辺地域の中小河川であり、地方部の河川は対象となっていない。

---

（3） 国土交通省資料「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和3年法律第31号）について～流域治水関連法案～」。

一方で、近年の災害では、本川の水位上昇の影響で支川の水位が上昇するバックウォーター現象による支川の氾濫や、河川狭窄部の上流が氾濫し盆地等にある地方都市の市街地が浸水する等、地形等によっては早期の河川整備が困難と考えられる河川の流域において深刻な被害が生じており、流域の状況に応じた総合的な浸水対策の必要性が高まっていた。このような背景から、改正案は、同法に基づく対策の適用範囲を全国の河川に拡大するための措置を講じたものである。

## 2) 流域水害対策計画の策定

流域水害対策計画の記載事項に、計画期間、特定都市河川流域において都市浸水の発生を防ぐべき降雨が生じた場合に都市浸水が想定される区域及び浸水した場合に想定される水深、当該区域における土地の利用に関する事項、雨水貯留浸透施設整備計画の認定に関する基本的事項、貯留機能保全区域又は浸水被害防止区域の指定の方針等を追加した（第4条）。

流域水害対策計画とは、特定都市河川流域における総合的な浸水被害対策に関する計画として、河川管理者・都道府県・市町村・下水道管理者（「河川管理者等」）が共同して策定するもので、改正案において同計画に基づく施策として、新たに民間が設置する雨水貯留浸透施設の整備計画の認定制度の創設や、一定の開発行為等に対する規制を導入するための区域指定制度が創設されたことに合わせ、これらの施策に係る事項を流域水害対策計画に定める事項に追加したものである。

## 3) 流域水害対策協議会制度の創設

国土交通大臣により特定都市河川及び特定都市河川流域が指定されたときは、河川管理者等は、共同して、流域水害対策計画の作成及び変更に関する協議並びに流域水害対策計画の実施に係る連絡調整を行うため、流域水害対策協議会を組織しなければならないものとした。また、都道府県知事により特定都市河川及び特定都市河川流域が指定されたときも、都道府県流域水害対策協議会を組織することができるものとした（第6条及び第7条）。

「流域水害対策協議会」は、①流域水害対策計画策定主体（河川管理者、下水道管理者、都道府県及び市町村）、②特定都市河川が接続する河川の河川管理者、③計画策定主体である河川管理者等が必要と認める者（学識経験者、住民、民間事業者など）で構成され、構成員は、協議結果を尊重しなければならない。



#### 4) 雨水貯留浸透施設の整備促進

特定都市河川流域において雨水貯留浸透施設の設置及び管理をしようとする者（地方公共団体を除く。）は、国土交通省令で定めるところにより、当該雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関する計画（「雨水貯留浸透施設整備計画」）を作成し、都道府県知事（指定都市又は中核市の場合は、当該指定都市等の長）の認定を申請することができるものとした（第11条）。都道府県知事等は、計画に係る雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関し必要な助言及び指導を行うよう努めるものとし、国又は地方公共団体は、認定事業者に対し、認定計画に係る雨水貯留浸透施設の設置に要する費用の一部を補助することができるものとした（第15条及び第16条）。

雨水貯留浸透施設の整備について、国による地方公共団体に対する支援制度も創設された。すなわち、河川管理者及び下水道管理者以外の者が行う雨水貯留浸透施設の整備に関するものを実施する地方公共団体に対し、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、当該事業に要する費用の一部を補助することができるものとし（第79条）、政令の案においては補助率を2分の1としている。また、流域水害対策計画に基づき当該地方公共団体が設置する雨水貯留浸透施設の用に供する場合においては、国有財産を無償で貸し付け又は譲与できるものとした（第80条）。

#### 5) 管理協定の締結

地方公共団体は、特定都市河川流域において浸水被害の防止を図るため、特定都市河川流域内に存する認定計画に基づき設置され、又は設置が予定されている雨水貯留浸透施設を自ら管理する必要があると認めるときは、施設所有者等との間において、管理協定を締結して、当該雨水貯留浸透施設の管理を行うことができるものとした（第19条）。

#### 6) 貯留機能保全区域の指定

河川に隣接する低地その他の河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能を有する土地の区域に係る都道府県知事等は、流域水害対策計画に定められた指定の方針に基づき、かつ、当該流域水害対策計画に定められた都市浸水想定を踏まえ、当該土地の区域のうち都市浸水の拡大を抑制する効用があると認められるものを「貯留機能保全区域」として指定することができるものとした。指定に当たっては、あらかじめ、市町村長の意見を聴いて、土地の所有者の同意を得なけ

ればならない（第53条）。「貯留機能保全区域」に指定されると、当該区域内の土地において盛土、塀の設置その他これらに類する行為で当該土地が有する河川の氾濫に伴い浸入した水又は雨水を一時的に貯留する機能を阻害するものとして国土交通省令で定めるものをしようとする者は、当該行為に着手する日の30日前までに、都道府県知事等に届け出なければならない（第55条）。都道府県知事等は、当該貯留機能保全区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効用を保全するため必要があると認めるときは、当該届出をした者に対して、必要な助言又は勧告をすることができる。

## 7) 浸水被害防止区域の指定

都道府県知事は、流域水害対策計画に定められた指定の方針に基づき、かつ、当該流域水害対策計画に定められた都市浸水想定を踏まえ、特定都市河川流域のうち、洪水又は雨水出水が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民その他の者の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為及び一定の建築物の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域を、「浸水被害防止区域」として指定することができるものとした（第56条）。これまで「浸水想定区域（水防法）」や「都市洪水・都市浸水想定区域（特定都市河川法）」などの、いわゆる「災害イエローゾーン」として水害対策を進めてきた区域において、さらに浸水被害防止区域として指定することで対策の強化を図るためのものである<sup>(4)</sup>。

「浸水被害防止区域」として指定されると、①自己居住用以外の住宅、②高齢者、障害者、乳幼児等防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校、医療施設で政令で定めるもの（「要配慮者利用施設」）<sup>(5)</sup>、③市町村の条例で定める用途の開発行為（「特定開発行為」）である場合は、事前に都道府県知事等の許可を受

---

(4) 竹内重貴「『特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和3年法律第31号）』について（講演録）」土地総合研究2021年夏号82頁。

(5) 政令で定める施設としては、老人福祉施設、有料老人ホーム、障害者施設等や、特別支援学校及び幼稚園、病院等が定められることが想定されとしている。衆議院調査局国土交通調査室「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（内閣提出第18号）参考資料」37頁。

けなければならない（第57条）<sup>(6)</sup>。

また、土地の形質の変更を伴わない建築行為として、浸水被害防止区域において、①住宅（自己居住用の住宅も含む）、②要配慮者利用施設、③市町村の条例で定める用途の建築物（「特定建築行為」）の建築及びこれらの用途への用途変更の際にも都道府県知事等の事前許可を得ることとした（第66条）。

建築基準法の建築確認制度との関係は、建築基準法においては建築確認制度の対象とならない都市計画区域外の小規模建築物等であっても、特定建築行為の許可制の対象となる。また、浸水被害防止区域と建築基準法の災害危険区域の関係は、基本的には重ねて指定されることはあまり想定されないが、災害危険区域条例により住居の用に供する建築物の建築を禁止するような場合など、改正案よりも厳しい規制を行う場合には条例が有効に機能することになる<sup>(7)</sup>。

なお、「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」改正案により、移転元地となる「移転促進区域」に、現在対象とされている災害危険区域に加えて、浸水被害防止区域等が追加される。また、現在は建築基準法に基づく災害危険区域が指定される集団移転促進事業の跡地についても、浸水被害防止区域等が指定されている場合は、当該区域等に基づく規制がかかるため、重ねて災害危険区域に指定する必要はないとされる<sup>(8)</sup>。

### （3） 水防法の改正

#### 1） 洪水浸水想定区域の指定範囲の拡大

国土交通大臣及び都道府県知事が指定する「洪水浸水想定区域」に、現行の①洪水予報河川及び②水位周知河川に加え、③特定都市河川法に基づき指定された特定都市河川、④一級河川又は二級河川で洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当するものを追加した（第14条）。

「洪水浸水想定区域」は、大河川や相当な損害が想定される中小河川を対象とし

---

（6） 類似する規制として、土砂災害防止法における「土砂災害特別警戒区域」は、自己居住用以外の住宅や要配慮者利用施設等を制限用途とし、津波防災まちづくり法上の「津波災害特別警戒区域」は、要配慮者利用施設や市町村の条例で定める用途等を制限用途としている。

（7） 衆議院調査局国土交通調査室・前掲40頁。

（8） 衆議院調査局国土交通調査室・前掲40～41頁。

た、避難準備等のための洪水予報河川<sup>(9)</sup>又は水位周知河川<sup>(10)</sup>の制度と一体の仕組みとして、国土交通大臣又は都道府県知事が指定する洪水予報河川又は水位周知河川を対象に、想定し得る最大規模の降雨（年超過確率1/1,000等）により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域のことをいう。ところが、令和元年東日本台風等では、それ以外の一級・二級河川において堤防の決壊や氾濫による被害が発生したことを受けて、これらの河川についても洪水浸水想定区域に指定し適切な浸水リスク情報を提供することによって、浸水リスク情報の空白域の解消を図るための改正である。改正により、一級・二級合わせて22,000河川のうち、洪水浸水想定区域を設定する河川数を、2020年度現在の約2,000河川から、2025年には約17,000河川とすることを目標数としている<sup>(11)</sup>。

## 2) 雨水出水浸水想定区域の指定

都道府県知事及び市町村長が指定する「雨水出水浸水想定区域」の対象を、現行の①「水位周知下水道」に加え、②浸水被害対策区域内に存する排水施設、③特定都市河川浸水被害対策法に基づき指定された特定都市河川流域内の排水施設、④雨水出水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当する排水施設を追加した（第14条の2）。

雨水出水浸水想定区域は、雨水出水により相当な被害を生ずるおそれがあるものとして都道府県知事又は市町村長が指定した「水位周知下水道」を対象として、想定最大規模降雨により、当該下水道（排水施設）に雨水を排除できなくなった場合又は当該下水道から河川等に雨水を排除できなくなった場合に浸水が想定される区域である。同制度は、平成27年の水防法改正により創設されたが、雨水出水浸水想定区域を定める対象となる水位周知下水道の指定を行った団体は、福岡市、広島市の2市のみである<sup>(12)</sup>。

---

(9) 国土交通大臣又は都道府県知事が指定する河川について、国土交通大臣及び気象庁長官、又は、都道府県知事及び気象庁長官が協働して洪水予報を行い、その予報を関係都道府県知事又は都道府県の水防計画で定める水防管理者等に通知するとともに、一般に周知するものである。

(10) 国土交通大臣又は都道府県知事が指定する河川について、特別警戒水位を定め、当該河川の水位が特別警戒水位に達した時は、その旨を関係都道府県知事又は都道府県の水防計画で定める水防管理者等に通知するとともに、一般に周知するものである。

(11) 国土交通省資料・前掲。

(12) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲48～49頁。

### 3) 高潮浸水想定区域の指定

都道府県知事が指定する「高潮浸水想定区域」の対象海岸に、現行の①水位周知海岸に加え、②高潮による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当するものを追加した（第14条の3）。

高潮浸水想定区域は、高潮により相当な被害を生ずるおそれがあるものとして都道府県知事が指定した「水位周知海岸」を対象として、想定最大規模の高潮により浸水が想定される区域である。同制度も、平成27年の水防法改正により創設されたが、大きな高潮被害が発生するおそれの高い13沿岸での指定を想定しており、令和2年3月現在、高潮浸水想定区域を定める対象となっている水位周知海岸の指定は、8沿岸となっている。改正により、現在指定されている8沿岸以外の全ての沿岸（69沿岸）において、高潮浸水想定区域の指定が推進されることが想定されるという<sup>(13)</sup>。

### 4) 要配慮者利用施設の利用者の避難確保措置の見直し

要配慮者の避難の実効性の確保の観点から、避難確保計画に基づく避難訓練を実施した結果を市町村長へ報告することを義務化するとともに、避難確保計画や避難訓練の報告を受けた市町村が、管理者等に対し必要な助言、勧告をすることを可能にした（第15条の3）。

洪水浸水想定区域の指定がされた場合、市町村は市町村地域防災計画に、洪水時等に円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要がある高齢者施設や保育所等の要配慮者利用施設を位置付け、洪水予報等の伝達方法を定めることとし、当該施設の管理者等は、避難訓練等を定めた避難確保計画を作成し、市町村に報告するとともに、当該計画に基づき避難訓練を実施することが義務付けられている。しかし、令和2年10月末時点での策定率は約6割に留まっており、また、「令和2年7月豪雨」においては、計画の作成及び訓練が実施されていた熊本県球磨村の「千寿園」（社会福祉施設）においても人的被害が生じたことを受け、新たに訓練の報告と市町村による助言、勧告制度を創設したものである。

---

(13) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲50頁。

#### (4) 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の改正

要配慮者利用施設において作成される避難確保計画は、水防法に基づくもののほか、土砂災害防止法、津波防災まちづくり法に基づくものがあり、土砂災害防止法改正案においても同趣旨の改正が行われている。一方、津波防災まちづくり法は、すでに現行法で避難訓練結果の報告が義務化され、避難確保計画及び避難訓練に対する助言、勧告制度が設けられている。

#### (5) 下水道法の改正

##### 1) 計画降雨の下水道事業計画への位置付け

公共下水道<sup>(14)</sup>及び流域下水道<sup>(15)</sup>の事業計画の記載事項として浸水被害の発生を防ぐべき目標となる降雨（「計画降雨」）を追加し（第5条第2項、第25条の24第2項）、排水施設及び終末処理場の配置及び能力が当該計画降雨に相応していなければならないものとした（第6条、第25条の25）。

気候変動に伴う降雨量の増加の懸念や、近年の内水被害発生状況から、下水道における計画降雨を気候変動を考慮したものに見直すとともに、下水道による浸水対策の強化を図るためである。なお、下水道事業は地方公共団体の自治事務であり、地方分権の観点から、計画降雨の記載は任意とされている<sup>(16)</sup>。ただし、水防法に基づく雨水出水浸水想定区域の指定があった場合は記載が義務となっている。

##### 2) 樋門・樋管操作規則の策定

公共下水道、流域下水道及び都市下水路の管理者は、河川等から当該排水施設へ

---

(14) 公共下水道とは、「主として市街地における下水を排除し、又は処理するために地方公共団体が管理する下水道で、終末処理場を有するもの又は流域下水道に接続するものであり、かつ、汚水を排除すべき排水施設の相当部分が暗渠である構造のもの」（下水道法第2条第3号）をいう。

(15) 流域下水道とは、「専ら地方公共団体が管理する下水道により排除される下水を受けて、これを排除し、及び処理するために地方公共団体が管理する下水道で、2以上の市町村の区域における下水を排除するものであり、かつ、終末処理場を有するもの」（下水道法第2条第4号イ）。又は「公共下水道（終末処理場を有するものに限る。）により排除される雨水のみを受けて、これを河川その他の公共の水域又は海域に放流するために地方公共団体が管理する下水道で、2以上の市町村の区域における雨水を排除するものであり、かつ、当該雨水の流量を調節するための施設を有するもの」（下水道法第2条第4号ロ）をいう。

(16) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲53頁。

の逆流を防止するために設けられる樋門又は樋管については、洪水等の発生時における当該操作施設の操作に従事する者の安全の確保が図られるように配慮された操作規則を定めなければならないこととした（第7条の2、第31条）。

近年の大雨の際、水が河川から下水道へ逆流したことによる市街地の浸水被害が発生したことを受け、下水道等に樋門の操作規則の策定を義務付けたものである。なお、河川管理施設である樋門等については、その規模に応じ、河川法に基づき操作規則を策定することが義務付けられている（河川法第14条）。

### 3) 雨水貯留浸透施設整備計画の認定制度

下水道浸水被害対策区域<sup>(17)</sup>において、雨水貯留浸透施設の設置及び管理をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、当該雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関する計画（「雨水貯留浸透施設整備計画」）を作成し、公共下水道管理者の認定を申請することができるものとした（第25条の10）。合わせて公共下水道管理者は、事業者に対し当該計画の認定を受けた雨水貯留浸透施設整備計画に係る雨水貯留浸透施設の設置及び管理に関し必要な助言及び指導を努力義務として定め（第25条の14）、国及び地方公共団体による施設整備費用に係る補助制度を創設した（第25条の15）。

下水道浸水被害対策区域においては、条例で、民間設置の排水設備に対し雨水貯留浸透機能の付加を義務付けることができ、民間設置の雨水貯留浸透施設を下水道管理者が管理協定に基づき管理することも可能である。また、雨水貯留浸透施設の整備費用については、国が民間事業者等に直接支援を行っている。これに加え、改正法が、雨水貯留浸透施設整備計画の認定制度と各種支援制度を創設しているが、雨水貯留浸透施設整備計画の認定制度と管理協定制度は、単独利用・併用いずれも可能である。

## (6) 河川法の改正

### 1) ダム洪水調節機能協議会制度の創設

河川管理者による、ダムの洪水調節機能の向上を図るために必要な協議を行うた

---

(17) 公共下水道の排水区域のうち、都市機能が集積し、下水道のみでは浸水被害への対応が困難な地域において、民間の協力を得つつ浸水対策を推進するため、公共下水道の管理者である地方公共団体が条例で定める区域をいう（第25条の2）。

めの「ダム洪水調節機能協議会」の組織を、一級河川の場合は義務付け、二級河川の場合は組織できるものとした（第51条の2及び第51条の3）。

ダムによる洪水調節は有効な治水対策であり、治水ダムだけでなく利水ダムの洪水調節への活用が求められている。すでに、水系ごとに任意の協議の場が設置され、この場を通じて治水協定の締結が進められ、一級水系については令和2年5月にダムのある全99水系で締結済み、二級水系についても令和2年11月末時点で218水系で締結済みである。改正法は、このような取組みを継続・推進していくため、利水ダム等の洪水調節機能の向上を図る法定協議会を創設するものである。法定協議会の構成員は、①河川管理者、②電力会社、都道府県等の利水者、③関係都道府県知事、④関係行政機関、関係市町村長、その他河川管理者が必要と認める者であり、河川管理者が必要と認める者は、例えば地方気象台が想定される。そして、協議会の構成員は協議に応じる義務があり、協議会において協議が調った事項についてはその協議の結果を尊重しなければならない。

## 2) 国土交通大臣による権限代行対象の拡充

河川法では、都道府県等が管理する一級河川の指定区間又は二級河川における高度な改良工事、修繕、災害復旧事業に関する工事を対象とする、国による権限代行制度が存在する<sup>(18)</sup>。一方で、市町村管理河川（準用河川）が、都道府県が管理する河川と同様に被災する事例が発生したものの、同制度では準用河川は対象外となっていた。

国による権限代行の対象に準用河川を追加するとともに（第100条）、災害復旧事業に該当しない区間も含めて、河道埋塞した一連の区間で土砂等の撤去を国が権限代行できるよう、災害が発生した場合に限り、河川の埋塞に係る維持（特定維持）を、国が都道府県や市町村の要請に基づき、権限代行できることとした（第16条の5）。

---

(18) 同制度を活用して、「平成29年九州北部豪雨」や「令和元年東日本台風」、「令和2年7月豪雨」において、被災した堤防の復旧等が実施されている。



## (7) 都市計画法の改正

### 1) 開発の原則禁止区域に浸水被害防止区域を追加

都市計画法第33条第1項第8号の開発行為を行うのに適当でない区域で開発が原則禁止される区域<sup>(19)</sup>に、「浸水被害防止区域」を追加した（第33条第1項第8号）。

特定都市河川法改正案により、洪水や雨水出水による建築物の損壊又は浸水により住民等の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域として一定の開発行為等が制限される「浸水被害防止区域」が創設されることから、都市計画法においても、当該区域を自己居住用住宅又は自己の業務用施設以外に係る開発行為が原則禁止される区域に追加したものである。なお、令和2年都市計画法改正により、同法が施行される令和4年4月からは、自己の業務用施設（自社オフィス、自社店舗、ホテル、工場、倉庫等）のための開発行為も原則禁止となる。

### 2) 一団地の都市安全確保拠点施設制度の創設

都市計画に定めることができる「都市施設」に、「一団地の都市安全確保拠点施設」を追加した（第11条及び第13条）。「一団地の都市安全確保拠点施設」とは、災害発生時の居住者等の安全を確保するために必要な機能を有する特定公益的施設と、これと一体的に確保する必要のある公共施設とを合わせたものとされている。特定公益的施設には、避難場所の提供、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供その他の当該災害が発生した場合における居住者等の安全を確保するために必要な機能を有する集会施設、購買施設、医療施設その他の施設が含まれる。

### 3) 地区計画制度の拡充

「地区計画」は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画である。また、地区施設は、地区計画に

---

(19) 第33条第1項第8号は、いわゆる「災害レッドゾーン」として、建築基準法第39条第1項の「災害危険区域」、地すべり等防止法第3条第1項の「地すべり防止区域」、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第9条第1項の「土砂災害特別警戒区域」、その他政令で定める開発行為を行うのに適当でない区域として「急傾斜崩壊危険区域」を定めている。

定める地区レベルで必要な身近な公共施設であり、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等とされていた。改正法は、水防災に対応したまちづくりを進める観点から、地区施設に、避難施設、避難路、雨水貯留浸透施設等を追加した（第12条の5第2項）。また、地区計画に定めることとなっている「地区整備計画」において、建築物の敷地の地盤面の高さの最低限度及び建築物の居室の床面の高さの最低限度を定めることができるものとした（第12条の5第7項）。

地区計画に地区整備計画が定められている場合は、当該区域の土地の区画形質の変更、建築物の建築等については市町村長への届出が必要となり、市町村長は届出対象行為に対する勧告が可能とされている（開発許可を要する行為については届出不要で開発許可の際に審査される。）（第58条の2、第33条第1項第5号）。さらに、市町村の条例で地区整備計画に定める建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事項に関する制限を設けることができ、条例で定めた場合の当該事項は、建築確認の審査事項とされている（建築基準法第68条の2）。

## （8） 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律の改正

### 1） エリア要件の拡充

移転促進区域に、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域及び浸水被害防止区域を追加するものとした（第1条）。改正前における移転促進区域は、①自然災害が発生した地域又は②災害危険区域（建築基準法）であるが、改正案により、これに加え③地すべり防止区域、④急傾斜地崩壊危険区域、⑤土砂災害特別警戒区域、⑥浸水被害防止区域が追加された。

### 2） 住宅団地の整備対象の拡充

災害リスクの高い土地からの要配慮者利用施設の移転を促進するため、集団移転促進事業に関連して移転が必要と認められる施設で、高齢者、障害者、乳幼児、児童、生徒等迅速な避難の確保を図るために特に配慮を要する者が利用する施設について、移転先の用地の取得、土地の造成に対する経費の一部を補助の対象とすることとした（第3条第2項第3号）。

改正前の集団移転促進事業による国の補助対象は、住宅団地の用地の取得・造成（取得・造成後に譲渡する場合を除く。）や住宅団地に係る道路等の公共施設の整備などに限られている。しかし、令和2年7月豪雨での経験を踏まえ、災害リスク

の高い土地からの要配慮者利用施設の移転を促進するため、集団移転促進事業に関連して移転が必要と認められる要配慮者利用施設について、移転先の用地の取得、土地の造成に対する経費の一部を補助の対象とすることとしたものである。

### 3) 事業の担い手の拡充

また、災害による行政機能の低下や、広域的な移転計画に対応するため、市町村の申し出に基づいて、都道府県が集団移転促進事業計画を定めることができるものとし（第6条）、また、都市再生機構の特例業務として、地方公共団体からの委託に基づき、集団移転促進事業に係る計画策定及び事業実施を行うことができることとし（第12条）、集団移転促進事業の担い手の拡充を図った。

## (9) 都市緑地法の改正

雨水の貯留浸透機能による浸水被害を防止する機能を有する緑地等について、都市計画に特別緑地保全地区を定めることができるものとした（第12条第1項第1号）。特別緑地保全地区とは、都市計画区域内において、樹林地、草地、水沼地などの地区が単独もしくは周囲と一体になって、良好な自然環境を形成しているもので、無秩序な市街化の防止や、公害又は災害の防止となるもの、伝統的・文化的意義を有するもの、風致景観が優れているもの、動植物の生育地等となるもののいずれかに該当する緑地として、都市計画に定められる地区である。貯留浸透に資する都市部の緑地を保全し水害の被害を軽減するグリーンインフラとして活用することが流域における雨水貯留浸透対策の強化に有効であることから、特別緑地保全地区として定めることができる土地の要件に追加するものである。

## (10) 建築基準法の一部改正

特定都市河川浸水被害対策法第56条に規定する浸水被害防止区域における開発行為のうち、都道府県知事等の許可を受ける擁壁については、建築確認等を要しないものとした（第88条）。特定都市河川浸水被害対策法の特定開発許可を受ける擁壁は、当該許可の際に構造の安全性が確認されることから、建築基準法の建築確認を不要としたものである。

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

本法案は、第204回国会において、閣法第18号として提出され、衆・参の国土交通委員会に付託された。衆・参いずれにおいても反対会派はなく、令和3年4月28日、参議院本会議において可決・成立し、同年5月10日、令和3年法律第31号として公布された。施行は、公布から3ヶ月又は6ヶ月以内となっている。詳細な審議の経過は、以下のようになっている。

#### 【国会における審議経過】

項目	内容
衆議院議案受理年月日	令和3年2月2日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	令和3年3月23日／国土交通
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	令和3年4月7日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	令和3年4月8日／可決
衆議院審議時党派態度	全会一致
衆議院審議時賛成党派	自由民主党・無所属の会；立憲民主党・無所属；公明党；日本共産党；日本維新の会・無所属の会；国民民主党・無所属クラブ
参議院議案受理年月日	令和3年4月8日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	令和3年4月14日／国土交通
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	令和3年4月27日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	令和3年4月28日／可決
公布年月日／法律番号	令和3年5月10日／31

### (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

赤羽一嘉国土交通大臣による法律案の提案理由と法律案の概要は以下のとおりである<sup>(20)</sup>。

近年、気候変動の影響により全国各地で豪雨災害が激甚化、頻発化しており、今後

(20) 204－衆－国土交通委員会－7号（令和3年3月30日）1頁。

更に、雨量の増大が見込まれる中、国民の命と暮らしを守るためには、治水対策の抜本的な強化が急務となっております。具体的には、上流、下流や本川、支川等、流域全体を俯瞰し遊水地の整備や河道掘削、堤防整備といったこれまで計画的に進めてきた河川等の整備を一層加速するとともに、国、自治体、企業、住民等、あらゆる関係者が協働してハード、ソフトの治水対策に取り組む流域治水が重要であり、その実効性を高め、強力で推進するための制度が必要であります。

このような趣旨から、この度、この法律案を提案することとした次第です。

次に、この法律案の概要につきまして御説明申し上げます。

第一に、流域治水を全国で展開するための計画や体制として、国、都道府県、市町村等の関係者が一堂に会する協議会において、河川の整備に加え、自治体や民間等による雨水貯留浸透対策、土地利用の方針等の計画を協議し、実施する仕組みを創設するとともに、この仕組みを全国の河川で活用することとしております。

第二に、河川の氾濫をできるだけ防ぐには、堤防等の河川整備がまず重要ですが、これに加え、利水ダムの事前放流を拡大できるよう、河川管理者や利水者等により構成される協議会制度を創設することとしております。あわせて、保水、遊水機能を有する土地等について届出、勧告制等の導入により保全を強化するとともに、雨水貯留浸透施設の認定や支援の制度を創設し、自治体や民間による整備を推進することとしております。

第三に、浸水に強いまちづくりを進めるため、浸水リスクが高いエリアで住宅等の安全性を建築等の前に確認する浸水被害防止区域の制度を創設するとともに、安全なエリアへの移転のための防災集団移転促進事業の対象等を拡充することとしております。あわせて、災害時の避難先となる拠点の整備等を計画的に進める仕組みを導入することとしております。

第四に、実効ある避難を促すため、ハザードマップの作成対象を拡大し、浸水リスク情報の空白域を解消するとともに、要配慮者施設に係る避難計画等について、市町村が助言、勧告できる制度を創設することとしております。あわせて、自治体が管理する河川での国による権限代行制度を拡充することとしております。

そのほか、これらに関連いたしまして、所要の規定の整備を行うこととしております。

### (3) 主な審議内容

#### 1) 流域治水への転換

「流域治水への転換」についての認識について、赤羽一嘉国土交通大臣は、「上流から下流、本川、支川、流域全体を俯瞰しながら、また、河川整備だけではなく、周辺の土地の開発、山の治山や森林整備までも俯瞰して流域全体の地域住民の安全、安心を確保することで抜本的な、総合的な対策に変えていかなければいけない。これを称して流域治水として、その想定も、過去最大ではなく、科学的な分析に基づいて、今後、降雨量が一・一倍になった場合に、その地域地域で起こる流量がどのくらい増えるのか、洪水の確率がどうなのかということで、その地域に合ったしっかりとした流域治水プロジェクトを実現していく。そういう意味では、これまでに比べると転換、抜本的な対策を取らなければいけないという思いで今回この法案を提出した」と答弁した<sup>(21)</sup>。

#### 2) 水害リスク情報

内水ハザードマップや、住民が身近に感じる発生頻度の高い水害リスクの情報の発信について、井上智夫政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）は、「想定最大規模降雨のみならず、中高頻度の降雨、例えば十年や三十年に一度程度発生する降雨を想定した場合の水害リスク情報や、治水施設等の整備の進捗に応じて、浸水範囲や浸水深、浸水頻度がどのように変化するかを示した水害リスク情報を新たに作成し、流域の全ての自治体が参画する流域治水協議体等を通じて、まちづくり等における活用を促していく」と答弁した<sup>(22)</sup>。

難しい防災用語を住民が分かるように整理する必要性について、井上政府参考人は、「災害時に発表される防災情報については、用いられる用語の意味が直接分からなくても、災害の切迫性と必要な行動が情報の受け手である住民に伝わるよう工夫に取り組んでおり、例えば河川の水位の情報は、切迫度に応じ五段階に整理した上で、レベルを付した形で発表することとしている。また、なじみのない用語を使用する場合、危険を強く訴える必要がある際は緊急放流という語も用いるなど、情報の利用者である住民本位の観点から、情報を伝えるメディアとも連携して、見直

---

(21) 204－衆－国土交通委員会－10号（令和3年4月7日）22頁。

(22) 204－衆－国土交通委員会－9号（令和3年4月2日）5頁。

しを図っている。引き続き、住民の皆様の円滑な避難に資するため、住民の立場に立った分かりやすい情報への改善を、デジタル技術も活用して進めていく」と答弁した<sup>(23)</sup>。

### 3) ダムの事前放流

複数のダムがある水系のダムの事前放流の決定について、井上政府参考人は、「上流の各ダムからの放流量が合わさったときに河川利用等への影響が認められる場合は、河川管理者である国土交通省が、ダム管理者に対し、事前放流の放流量を調整するなど必要な措置を取るよう要請する」と答弁した<sup>(24)</sup>。

流域の中に複数の目的や管理者の違うダムがある場合の流域全体で治水計画あるいは流域水害対策計画について、赤羽大臣は、「複数の利水ダムを更に効率的かつ効果的に活用することができるように、大規模降雨時のダム放流量等のデータを踏まえた操作方法の検証、見直し、放流量を増大させるための放流設備の改造を踏まえながら、複数の利水ダムが同じ領域にある場合は、効率的に、また効果的に洪水調節できるようにしていきたい。しっかりそのイニシアチブを取るのはやはり我々の責任だと考える」と答弁した<sup>(25)</sup>。

流域水害対策協議会とダム洪水調節機能協議会の関係について、井上政府参考人は、「ダム洪水調節機能協議会は、事前放流の推進を目的に、利水ダム等に対して費用を負担し権利を有しているダムの利水者と河川管理者等が協議するものである。一方、流域水害対策協議会は、河川や下水道の管理者、流域自治体等の関係者が特定都市河川において講じるべき対策の協議を調整をするもの。特定都市河川に利水ダムがある場合は、ダム洪水調節機能協議会において協議が調った利水ダムの活用については、流域水害対策協議会で取りまとめる対策に位置付けていくこととする」と答弁した<sup>(26)</sup>。

誤った事前放流の場合の損失補填、補償について、井上政府参考人は、「利水ダム管理者等が事前放流を行った後、貯水位が回復せず、利水者に追加的な負担が生じた場合は損失補填することとしている。国土交通省では、これまでに、一級河川

---

(23) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)29頁。

(24) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)7頁。

(25) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)25頁。

(26) 204-参-国土交通委員会-13号(令和3年4月27日)4頁。

において河川管理者でもある国による損失補填制度を設けるとともに、二級河川等でも、令和三年度より、河川管理者である都道府県が損失補填を行う場合、これに要する経費が特別交付税の対象となるように措置したところである」と答弁した<sup>(27)</sup>。

#### 4) グリーンインフラの活用

グリーンインフラの普及、推進について、赤羽大臣は、「グリーンインフラというものは、二〇一五年に閣議決定をいたしました国土形成計画において初めて政府としての計画に位置づけられたもので、生物の生息、生育の場ですとか、樹木による暑熱対策、良好な景観形成といった自然環境が有する多様な機能を活用する幅広い可能性を有していると考えている。そうしたことを考えながら、本当の、本質の意味でのグリーンインフラを実現できる流域治水にしていかなければいけないと思っている」と答弁した<sup>(28)</sup>。

流域治水における生態系への配慮について、赤羽大臣は、「流域治水の結果として、生態系に配慮せずに、自然環境が保全されない、また再生ができなくなるということは基本的にあってはならない。具体的には、河川や遊水地を掘削する際には、できるだけ浅く広く掘削することで湿地環境を再生する、また、そもそも保水や遊水機能を有する水田や林など自然地を積極的に活用し、保全しながら、いわゆるグリーンインフラの観点から流域治水を進めていく」と答弁した<sup>(29)</sup>。

#### 5) 都市再生特別措置法等の一部改正との関係

2021年の都市再生特別措置法等の一部改正及び今般の流域治水関連法案の改正によって、災害に強いまちづくりを進める上でどのような相乗効果が期待されるのかについて、榊真一国土交通省都市局長は、「自然災害が頻発化、激甚化する中、災害に強いまちづくりを進めるためには、危険なエリアにおける新規立地の抑制、安全なエリアへの移転の促進、居住エリアの安全性の強化の三点を柱とする対策を推進することが重要である。このため、昨年、都市再生特別措置法等の改正を行ったが、今回の法案では、流域治水を推進する観点から、新たな対策を盛り込むとともに、昨年の法改正との相乗効果を引き出し、対策を更に実効あるものとしている。

---

(27) 204-参-国土交通委員会-13号(令和3年4月27日)5頁。

(28) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)4頁。

(29) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)4頁。



具体的には、まず、新規立地の抑制については、昨年の改正で土砂災害特別警戒区域などの災害レッドゾーンにおける病院や社会福祉施設などの開発を原則禁止した。今回の法案では、新たに設ける浸水被害防止区域も原則禁止の対象区域に加えることで、危険なエリアにおける新規立地について更なる抑制を図ることとしている。次に、移転の促進については、昨年の改正で、市町村が主体となって住民等の意見を調整した上で移転に関する計画を作成し、登記の移転等の手続を代行できる制度を創設した。今回の法案では、防災集団移転促進法を改正し、事業の対象区域の拡大や事業の担い手の拡充を行うことで、安全なエリアへの移転の促進を図ることとしている。さらに、居住エリアの安全性の強化については、昨年の改正で、居住エリアの防災・減災対策を定める防災指針制度を創設した。今回の法案では、ハザードマップの作成が中小河川等まで拡大されることによって、より詳細なリスク情報を基に防災指針を作成することが可能になる」と答弁した<sup>(30)</sup>。

#### (4) 審議の結果と附帯決議

本法案は、衆参両院の国土交通委員会、そして本会議において、原案通りに可決された。なお、衆議院国土交通委員会においては、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党、日本共産党、日本維新の会・無所属の会及び国民民主党・無所属クラブの六会派共同提案による附帯決議が付された。内容は以下のとおりである<sup>(31)</sup>。

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺漏なきを期すべきである。

一 流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、流域治水に係る計画のための協議会で住民、NPO等の多様な意見の反映を促す等により地域住民等の意向が十分配慮されるとともに、上流及び下流のそれぞれの地域の受益や負担が示される中で、円滑な合意形成が行われるよう環境整備に努めること。また、まちづくりとの連携が十分に図られるよう努めるとともに地方公共団体に対しても適切に助言すること。

二 学校教育及び社会教育における防災教育の充実を図ること。またその際には、災

(30) 204-参-国土交通委員会-13号(令和3年4月27日)8頁。

(31) 204-衆-国土交通委員会-10号(令和3年4月7日)33頁。

害伝承を調査及び検証の上、次世代に引き継がれるよう適切に活かすとともに、治水や水源保全等における上流域が担う役割の重要性等に対する下流域の理解の醸成に努めること。

三 流域治水の取組においては、自然環境が有する多様な機能を活かすグリーンインフラの考えを推進し、災害リスクの低減に寄与する生態系の機能を積極的に保全又は再生することにより、生態系ネットワークの形成に貢献すること。

四 森林の有する水源涵養機能や農地等が一定の洪水低減機能を有することの重要性及び山間地等の土地利用の変化が流域の土砂災害等に影響を与えることを踏まえた森林管理の重要性に鑑み、農林関係機関との連携強化を図ること。

五 流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の積極的な指定に努めるとともに、都道府県による指定を促進するため、流域治水に係る計画の策定及び同計画に基づく取組への必要な支援を行うこと。また、流域が複数の都道府県にまたがる場合も適切な指定が行われ、連携した施策が実施されるよう助言すること。

六 雨水貯留浸透施設の設置等に当たっては、地形や地質、土質、地下水位、周辺環境等の状況の調査により施設整備の効果の維持に努めること。

七 浸水被害防止区域や貯留機能保全区域の指定が円滑に進められるよう、ガイドラインの策定や地方公共団体に対する必要な助言等の支援に努めること。また、浸水被害防止区域における既存建築物の安全性の確保や、貯留機能保全区域を対象とした固定資産税の減免措置等の支援策の創設を検討すること。

八 地方公共団体による浸水想定区域図及びハザードマップの作成を推進するため、デジタルデータの活用等の技術的な支援とともに、財政的な支援を一層行うよう努めること。また、ハザードマップ等に基づき提供される情報が住民の避難行動に結びつくよう、ハザードマップの作成、公表、周知の各段階において、多様な主体の参画の機会を積極的に設けるよう助言すること。

九 要配慮者利用施設における逃げ遅れによる人的被害を繰り返さないよう、厚生労働省と連携し、避難の実効性の確保に資するため、要配慮者利用施設へ助言等を行う市町村に対して必要な支援を行うこと。

十 ダムの洪水調節機能を適切に確保するため、災害の予防的措置として必要な堆砂除去に対する国の財政支援制度の創設を検討するとともに、効率的・効果的に利水ダム等の事前放流を実施するために必要な放流設備の増強等を関係者と連携し推進すること。

十一 防災集団移転促進事業が事前防災対策として活用されるよう市町村等に対して本改正内容の周知に努めるとともに、移転先における持続可能なまちづくりのための必要な助言等の支援を行うこと。また、移転者の経済的負担の軽減に配慮した更なる支援策を検討すること。

また、参議院国土交通委員会においても、自由民主党・国民の声、立憲民主・社民、公明党、日本維新の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党及びれいわ新選組の各派共同提案による附帯決議が付され、内容は以下のとおりである<sup>(32)</sup>。

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、流域治水に係る計画のための協議会で住民、NPO等の多様な意見の反映を促す等により地域住民等の意向が十分配慮されるとともに、上流及び下流のそれぞれの地域の受益や負担が示される中で、円滑な合意形成が行われるよう環境整備に努めること。また、まちづくりとの連携が十分に図られるよう努めるとともに地方公共団体に対しても適切に助言すること。
- 二 学校教育及び社会教育における防災教育の充実を図ること。またその際には、災害伝承を調査及び検証の上、次世代に引き継がれるよう適切にいかすとともに、治水や水源保全等における上流域が担う役割の重要性等に対する下流域の理解の醸成に努めること。
- 三 流域治水の取組においては、自然環境が有する多様な機能をいかすグリーンインフラの考えを普及させ、災害リスクの低減に寄与する生態系の機能を積極的に保全又は再生することにより、生態系ネットワークの形成に貢献すること。
- 四 森林の有する水源涵養機能や農地やため池等の有する洪水低減機能の重要性及び山間地等の土地利用の変化が流域の土砂災害等に影響を与えることを踏まえた森林管理の重要性に鑑み、農林関係機関との連携強化を図ること。
- 五 市街地での浸水被害を防ぐため、河川等から下水道への逆流対策等の内水氾濫対策を着実に推進するとともに、下水道の老朽化対策を早急に実施すること。

(32) 204－参－国土交通委員会－13号（令和3年4月27日）17頁。

- 六 流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の積極的な指定に努めるとともに、都道府県による指定を促進するため、流域治水に係る計画の策定及び同計画に基づく取組への必要な支援を行うこと。また、流域が複数の都道府県にまたがる場合も適切な指定が行われ、連携した施策が実施されるよう助言すること。
- 七 雨水貯留浸透施設の設置等に当たっては、地形や地質、土質、地下水位、周辺環境等の状況の調査により施設整備の効果の維持に努めること。
- 八 浸水被害防止区域や貯留機能保全区域の指定が円滑に進められるよう、ガイドラインの策定や地方公共団体に対する必要な助言等の支援に努めること。また、浸水被害防止区域における既存建築物の安全性の確保や、貯留機能保全区域を対象とした固定資産税の減免措置等の支援策の創設を検討すること。
- 九 地方公共団体による浸水想定区域図及びハザードマップの作成を推進するため、デジタルデータの活用等の技術的な支援とともに、財政的な支援を一層行うよう努めること。また、住民の避難行動に結びつくよう、障害者に分かりやすい点図等を活用したハザードマップ、治水施設等の整備の進捗に対応したハザードマップ、土地利用や整備に資する降水量ごとのハザードマップ等の作成を検討するとともに、ハザードマップの作成、公表、周知の各段階において、多様な主体の参画の機会を積極的に設けるよう助言すること。
- 十 要配慮者利用施設における逃げ遅れによる人的被害を繰り返さないよう、厚生労働省と連携し、避難の実効性の確保に資するため、要配慮者利用施設へ助言等を行う市町村に対して必要な支援を行うこと。
- 十一 ダムの洪水調節機能を適切に確保するため、災害の予防的措置として必要な堆砂除去に対する国の財政支援制度の創設を検討すること。また、効率的・効果的に利水ダム等の事前放流を確実に実施するため、気象庁の機能強化及び気象予測の精度向上を図るとともに、放流設備の増強等を関係者と連携し推進すること。
- 十二 流域治水の取組を強力に推進するため、その役割を担う国土交通省の地方整備局・北海道開発局の組織・定員の拡充・強化を図るとともに、地方公共団体において治水に係る人員不足や技術力の低下が生じている状況の中、治水施設等の整備を担う技術者の確保及び育成への支援に努めること。また、災害に対する即応力を高めるため、地方公共団体との連携を一層推進するとともに、緊急災害対策派遣隊の機能強化等による国の体制の充実を図ること。
- 十三 防災集団移転促進事業が事前防災対策として活用されるよう市町村等に対して

本改正内容の周知に努めるとともに、移転先における持続可能なまちづくりのための必要な助言等の支援を行うこと。また、移転者の経済的負担の軽減に配慮した更なる支援策を検討すること。引き続き、危険エリアから安全なエリアへの移転を促進させるため、税制面での対応等、幅広い視点からの対策を検討すること。

十四 広範囲かつ長期間の浸水が想定される地域においては、既存施設も活用し、避難先となる拠点施設が確実に整備されるよう地域の実情を踏まえた必要な支援を行うこと。また、当該拠点施設においては高齢者、障害者、乳幼児等にとって配慮されたものとなるよう、バリアフリー化や十分な保健医療サービスの提供体制の構築等、必要な対策を行うよう努めること。

## 5. 地方公共団体への影響と課題

近年、水災害の予防や被害減少対策に取り組むための法的な枠組みを整備する法改正が相次いでいる。2021年の水防法や都市計画法、都市再生特別措置法の改正もその例である。これらの改正において、大きな柱となっているのが気候変動による水災害の激甚化・頻発化への対応であり、流域治水関連法もその流れを引き継ぐものである。

流域治水関連法の大きな柱は、「流域治水への転換」とされている。これは、急激な市街化に伴って生じる新たな宅地開発や地面の舗装等による雨水の河川への流出量の増大に対して、都市部の河川において、開発による流出増を抑える対策として調整池の整備等などの暫定的な代替策として対策を実施するといった「総合治水」から、気候変動による降雨量の増加に対応するため、都市部のみならず全国の河川に対象を拡大し、河川改修等の加速化に加え、流域のあらゆる既存施設を活用したり、リスクの低いエリアへの誘導や住まい方の工夫も含め、流域のあらゆる関係者との協働により、流域全体で総合的かつ多層的な対策を実施するという「流域治水」への転換を意味するものである。

そのための措置として、特定都市河川を全国の河川に拡大して指定することができるようにするとともに、流域水害対策計画の策定主体である河川管理者、下水道管理者、都道府県及び市町村に加え、特定都市河川に接続する河川の河川管理者や学識経験者、住民、民間事業者などで構成される流域水害対策協議会制度を創設した。特定都市河川流域の自治体は、これから流域水害対策協議会で協議を進め、流域水害対策計画を策定し、これに

基づいて流域治水を実践していくことになる。その際、国、流域自治体、企業、住民等、あらゆる関係者が協働して「流域治水」に取り組むことが提唱されている<sup>(33)</sup>。ここでいう「あらゆる関係者の協働」を実際にどのようにして実践していくかが今後の課題であると考えられる<sup>(34)</sup>。「流域」治水であることから、当然に複数の市町村、都道府県が関係し、それぞれの自治体の利害が必ずしも一致するわけではない。このように、場合によっては相反する利害関係の調整が必要であるからこそ、流域水害対策協議会を法定協議会として位置づけ、またその調った協議結果を尊重することを義務付けたと考えられる。また、企業や住民などの民間とどのように協働していくかも問題であり、各地方公共団体が取り組むべき課題である。

特定都市河川流域の地方公共団体は、これから、関連法の法的枠組み及び国の各種予算制度、税制等を活用しながら、雨水貯留浸透施設整備や貯留機能保全区域の指定、浸水被害防止区域の指定などハード対策とソフト対策をあわせて推進しなければならないが、これは自治体の大きな事務負担を強いるものである。さらには、自治体が関係する水害関係の協議会として、大規模氾濫減災協議会（水防法）、ダム洪水調節機能協議会（河川法）、流域水害対策協議会（特定都市河川浸水被害対策法）、流域治水協議会（任意）があり、これらの協議会に参加しなければならない。円滑な協議の実施や事務負担の軽減等の観点から、流域水害対策協議会の運営においては、複数の協議会を合同で開催したり、構成員や協議事項が類似・関連する他の協議会と同日同会場での開催とする等により、連携することとしても差し支えないとされる<sup>(35)</sup>。

自治体が流域治水及び防災まちづくりを推進するに当たっては、経験と専門的能力を備えた技術系職員の果たす役割が重要である。ところが、市町村における技術系職員（土木・建築・農林水産）の数は減少の一途をたどっており、技術系職員を配置していない市町村の割合も約3割に上るのが現状である（平成31年度定員管理調査）<sup>(36)</sup>。流域治水及び防災まちづくりにおいて、防災専門の技術系職員の確保及び国・都道府県の支援も今後の

---

(33) 降旗涼介「あらゆる関係者が協働して取り組む『流域治水』の推進に向けて——流域治水関連法の概要」時の法令2140号（2022年2月28日）34頁。

(34) 流域治水における住民参加及び行政組織の在り方については、三好規正「気候変動時代における実効的な流域治水と自治体の役割」自治総研第48号（2022年1月号）を参照。

(35) 国土交通省水管理・国土保全局治水課「流域治水の今後の進め方」（令和3年度知水講座「特定都市河川浸水被害対策法の改正概要と流域治水の今後の進め方」資料）

(36) 総務省資料「地方自治体における技術職員の現況と課題」

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000675150.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000675150.pdf)（2022年8月31日最終アクセス）

大きな課題である。

(こん ぎぼふ 愛媛大学法文学部教授)